

Abschreckung im Vorfeld – Zur show of force des Staates bei Versammlungen

VB verfassungsblog.de/abschreckung-im-vorfeld-zur-show-of-force-des-staates-bei-versammlungen/

Maximilian Pichl Di 7 Nov 2017

Di 7 Nov
2017

Die Mühlen des Rechts mahlen langsam, aber gerecht. Zu dieser Abwandlung eines berühmten Sprichworts mag derjenige greifen, wer das jüngste Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Versammlungsrecht liest. Am 25.10.2017 entschied das Bundesverwaltungsgericht über den Tornado-Einsatz vom G8-Gipfel in Heiligendamm – über zehn Jahre, nachdem die damaligen Bundessprecher*innen der GRÜNEN JUGEND Jan Philipp Albrecht und Paula Riester gegen den Einsatz geklagt hatten. Gerade weil sich die staatliche Praxis im Umgang mit Versammlungen in jüngster Zeit immer stärker militarisiert und zugleich präventiv ausgerichtet hat, kommt dem leider in der [Öffentlichkeit](#) nicht hinreichend [rezipierten Urteil](#) (Pressemitteilung des BVerwG zu 6 C 45.16) eine grundsätzliche Bedeutung zu.

Das damalige Gipfeltreffen im Badeort Heiligendamm wurde von großen Protesten begleitet. In der Nähe des Veranstaltungsortes hatten die Gipfelgegner das Camp Reddelich errichtet, in dem die Demonstrant*innen vor allem übernachteten und sich verpflegen konnten. Der Landesinnenminister von Mecklenburg-Vorpommern hatte im Wege der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG Personal und Geräte bei der Bundeswehr angefordert. Dazu gehörten u.a. Kampfflugzeuge vom Typ Tornado, Spähwagen und über 1000 Feldjäger*innen. Ob dieser Bundeswehreininsatz im Inneren überhaupt verfassungsrechtlich möglich war, soll nicht Gegenstand dieses Beitrags sein. Von Interesse ist hier alleine der Überflug der Tornados über das Camp und seine versammlungsrechtlichen Implikationen. Die Bundesregierung erklärte damals, die Flüge hätten nur der Aufnahme von Geländebeobachtungen gedient. Tatsächlich flog der Tornado sehr nahe über dem Camp hinweg (laut dem Urteil in einer Höhe von 114m), wie ein [Video des damaligen Vorfalls](#) ebenfalls deutlich zeigt. Die Kläger*innen und viele Demonstrant*innen empfanden den Einsatz der Tornados damals als abschreckend, weswegen gerichtlich überprüft werden sollte, ob der Überflug als Eingriff in die Versammlungsfreiheit zu bewerten sei.

Hatte das VG Schwerin in der ersten Instanz dem Camp den Versammlungsscharakter abgesprochen (VG Schwerin, Urteil vom 29.09.2011 – Aktenzeichen 1 A 1180/07) und keine weitere Prüfung einer Verletzung von Art. 8 Abs. 1 GG vorgenommen, kam das OVG Greifswald zumindest zu der Einschätzung, dass die Teilnehmer*innen des Camps sich aufgrund der Vorbereitungsmaßnahmen für die Demonstrationen auf ihre Versammlungsfreiheit berufen können ([OVG Greifswald, Urteil vom 15.07.2015 – Aktenzeichen 3 L 9/12](#)). Es verneinte dann aber einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit, weil der Überflug nur sehr kurz andauert hätte und sich daraus keine Abschreckung auf Seiten der Teilnehmer*innen für die Inanspruchnahme ihrer Versammlungsfreiheit belegen lasse. In seinem Urteil nimmt das Bundesverwaltungsgericht nun Stellung zu den möglichen Eingriffen in die Freiheitsrechte, die sich durch einen Akt der staatlichen Machtdemonstration begründen lassen. Das Gericht lässt aber offen, ob die Rechte der Kläger*innen tatsächlich verletzt wurden und hat die Sachverhaltsfrage zurück an das OVG Mecklenburg-Vorpommern verwiesen.

Der Kern der zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Frage besteht einerseits im Eingriffscharakter der fraglichen Maßnahmen und andererseits in der Reichweite des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit. Zum ersten Punkt ist das Bundesverwaltungsgericht in seinen Ausführungen deutlich: „Der Überflug stellt zwar keinen zielgerichteten, aber einen faktischen Eingriff in das Grundrecht der Kläger auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) dar. [...] Ein faktischer Eingriff ist jedenfalls dann gegeben, wenn das staatliche Handeln einschüchternd oder abschreckend wirkt bzw. geeignet ist, die freie Willensbildung und die Entschließungsfreiheit derjenigen Personen zu beeinflussen, die an Versammlungen teilnehmen.“ Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt also, dass auch eine überzogene Machtdemonstration des Staates (sog. show of force) einen faktischen Eingriff in das Recht auf Versammlungsfreiheit begründen kann. Bereits die reine Anwesenheit von bestimmten Polizeieinheiten oder Streitkräften der Bundeswehr kann auf Seiten der Versammlungsteilnehmer*innen zu einem Gefühl der Einschüchterung führen, sodass sie ihr Grundrecht nicht

mehr ohne Angst ausüben können. Damit bekräftigt das Bundesverwaltungsgericht erfreulicherweise den Schutzcharakter der Versammlungsfreiheit vor mittelbaren und präventiven Eingriffen des Staates. Eine Machtdemonstration des Staates kann freilich auch vorliegen, wenn normale Polizeieinheiten, nicht nur die Bundeswehr, sich auf eine abschreckende Art und Weise verhalten, die letztendlich dem Ziel dient die Versammlungsteilnehmer*innen einzuschüchtern. Hierbei kommt der zweite Aspekt des Urteils ins Spiel, nämlich die Reichweite der Versammlungsfreiheit. Sie schützt nicht nur die Durchführung der Versammlung selbst, sondern auch die Vorbereitung, zu der auch die Mobilisierung von Teilnehmer*innen dazu zählt. Indem der Tornado-Einsatz vor den geplanten Aktionen der Gipfelproteste durchgeführt wurde, hatte er das Potential Personen davon abzuhalten an den Demonstrationen teilzunehmen. Schließlich konnten die potentiellen Teilnehmer*innen nicht ausschließen, dass auch bei den Versammlungen ein martialisches Aufgebot des Staates zu erwarten war, möglicherweise sogar durch den Einsatz von Bundeswehrsoldat*innen. Dies hätte nicht mehr dem klassischen Ablauf einer Demonstration entsprochen und unkalkulierbare Risiken in sich getragen. Wissen Demonstrant*innen möglicherweise wie sich die Polizei bei Demonstrationen verhält, so können sie den operativen Aktionsradius der Bundeswehr kaum einschätzen. Durch sein Urteil beachtet das Bundesverwaltungsgericht zugleich, dass die Teilnahme an einer Demonstration auch mit psychischen Erwägungen der Grundrechtsträger*innen verbunden sein kann. Selbst wenn die Tornados nicht zum Zwecke der Abschreckung eingesetzt wurden, wie die Bundesregierung behauptete, können bei den Teilnehmer*innen nicht-intendierte Effekte eintreten, die über die Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit mitentscheiden. Besonders relevant ist also der Adressatenhorizont der Grundrechtsträger*innen.

Die machtdemonstrativen Einsätze des Staates greifen zudem in das grundrechtlich geschützte Recht auf Selbstdarstellung der Versammlung ein. Die Verwendung von Streitkräften bei Demonstrationen kann sowohl bei den Teilnehmer*innen als auch bei Beobachter*innen den Eindruck erzeugen, es handele sich hier um eine besonders gefährliche Versammlung. Gerade in einem Stadium wo keinerlei konkrete Gefahren für ein polizeiliches Schutzgut eingetreten sind, führt dieser präventive Einsatz von Abschreckungsmaßnahmen dazu das Gepräge der Versammlung ohne hinreichenden Anlass zu verändern. In solchen Fällen kommt es also in besonderem Maße darauf an, wie sich der konkrete Einsatz von Polizei- oder Bundeswehreinheiten auf die öffentliche Rezeption der Versammlung auswirkt. Durch den martialischen Einsatz kann gleichsam das eigentliche Anliegen der Versammlung in den Hintergrund der öffentlichen Debatte rücken, indem ausschließlich über die Sinnhaftig- und Verhältnismäßigkeit der ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen diskutiert wird.

Obschon sich das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts mit einem bereits zehn Jahre zurückliegenden Sachverhalt beschäftigt, ist es gerade aufgrund der aktuellen Entwicklung staatlicher Machtdemonstrationen bei Versammlungen umso mehr von grundsätzlicher Bedeutung. Beim G20-Gipfel in Hamburg wurden zum Beispiel SEK-Einheiten eingesetzt, um auf angebliche Gefahren zu begegnen, die von Personen aus einem Haus im Schanzenviertel ausgingen. Mittlerweile wird immer deutlicher, dass die Polizeieinsatzleitung die genannten Gefahren keineswegs beweisen kann und der Einsatz des SEK offensichtlich eine Machtdemonstration darstellte, um den aus Sicht der Polizei außer Kontrolle geratenen Protesten entgegenzuwirken ([hierzu ein Interview mit dem Protestforscher Peter Ullrich](#)). Der SEK-Einsatz in Hamburg hatte offenbar auch eine normalisierende Wirkung auf diese verfassungswidrige Praxis. Nur kurze Zeit danach wurde eine linke Demonstration im sächsischen Wurzen, ohne konkreten Anlass, durch ein SEK begleitet. [Johannes Franke hat auf dem Juwiss-Blog](#) diesen Einsatz ebenfalls überzeugend als eine grundrechtswidrige *show of force* diskutiert.

Die heutigen Polizeistrategien verlagern sich immer stärker ins Vorfeld. Präventive Maßnahmen verkürzen dabei regelmäßig den Schutz der Versammlungsfreiheit, weil die Teilnehmer*innen oft mit der geballten Macht der Staatsapparate konfrontiert sind. Eine freie Kommunikationsentfaltung, die den Kern der Versammlungsfreiheit ausmacht, ist somit kaum möglich. Die Gerichte mögen sehr spät über den Tornado-Einsatz entschieden haben, aber das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erfolgte dennoch zur richtigen Zeit. Ob die Exekutive die Aufforderung zu einem grundrechtssensiblen Umgang mit Versammlungen anerkennt, steht jedoch auf einem anderen Blatt.

des-staates-bei-versammlungen/.